



Cécile Toutou (dir.)

Bibliothèques publiques britanniques contemporaines Autopsie des années de crise

Presses de l'enssib

Chapitre 1. Library Act : une loi qui ne protège plus ?

Anne-Marie Vaillant

DOI : 10.4000/books.pressesenssib.12062

Éditeur : Presses de l'enssib

Lieu d'édition : Villeurbanne

Année d'édition : 2020

Date de mise en ligne : 4 juin 2020

Collection : La Numérique

ISBN électronique : 9782375461167



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 4 juin 2020

Référence électronique

VAILLANT, Anne-Marie. *Chapitre 1. Library Act : une loi qui ne protège plus ?* In : *Bibliothèques publiques britanniques contemporaines : Autopsie des années de crise* [en ligne]. Villeurbanne : Presses de l'enssib, 2020 (généré le 01 février 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pressesenssib/12062>>. ISBN : 9782375461167. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.pressesenssib.12062>.

CHAPITRE 1. LIBRARY ACT : UNE LOI QUI NE PROTÈGE PLUS ?

Interpellée par les associations professionnelles de bibliothécaires, la Chambre des lords inscrit la question, augurée en 2010, de la dégradation des bibliothèques publiques britanniques à l'ordre du jour de sa séance du 13 octobre 2016, six ans après les premières fermetures de services de bibliothèques. En recontextualisant ces débats, **Anne-Marie Vaillant** explicite les ambiguïtés de la loi britannique sur les bibliothèques et les glissements sémantiques qui accompagnent les transferts de responsabilités et l'énoncé des missions, de plus en plus larges, dévolues aux bibliothèques par les acteurs politiques. En fin de chapitre, **Tim Coates** revient sur les origines du service des bibliothèques publiques.

LÉGISLATION DE RÉFÉRENCE

Évolutions des normes et statuts

Bien que leur existence soit largement antérieure, la mise en place de statuts communs aux bibliothèques date du *Public Libraries Act* de 1850. Celui-ci entérine les missions éducatives et sociales pour les établissements existants et fait porter la responsabilité de ces services sur les autorités locales. Dans son ouvrage intitulé *Une nation de lecteurs?*, Marie-Françoise Cachin écrit :

Il convient de rappeler que le Public Libraries Act de 1850 n'avait pas imposé la création de bibliothèques publiques, il avait simplement donné la possibilité aux villes d'au moins 10 000 habitants de prélever une taxe d'un demi-penny par livre sterling pour financer la construction ou l'achat de bâtiments destinés à héberger des bibliothèques. Ce prélèvement était donc soumis à un vote. Quelle qu'ait été leur origine sociale, les Anglais étaient majoritairement opposés à une telle mesure, assimilée à un impôt supplémentaire. Il n'est donc pas surprenant que de nombreuses municipalités aient été réticentes à l'accepter, d'autant plus qu'en 1855 un amendement à la loi avait porté ce prélèvement à un penny par livre sterling. C'est l'une des raisons pour laquelle la création de bibliothèques publiques a progressé si lentement, à quoi il faut ajouter une apathie certaine de la population anglaise¹.

1. Marie-Françoise Cachin, « Essor des bibliothèques publiques, survie des cabinets de lecture », in : *Une nation de lecteurs ? La lecture en Angleterre (1815-1945)*, Villeurbanne, Presses de l'Enssib, 2010 (coll. Papiers), p. 134-151. Disponible en ligne : < <http://books.openedition.org/pressesenssib/786> >.

Plus loin, elle rappelle que :

[...] Immédiatement après la fin de la guerre, en 1919, une nouvelle loi sur les bibliothèques publiques fut votée. Elle facilitait leur création en chargeant, non plus les conseils municipaux des villes d'une certaine taille, mais les conseils de comté (county councils) de prendre les décisions à ce sujet, ce qui a permis l'implantation de bibliothèques dans les zones rurales. En outre, la loi incitait les bibliothèques à travailler avec les comités éducatifs des comtés et à prendre en compte les besoins des enseignants dans leur organisation et leurs acquisitions. Enfin, elle abolit le penny rate qui limitait à un penny le taux de prélèvement autorisé pour les bibliothèques, à la suite d'une résolution votée par les autorités de tutelle et adressée au Premier Ministre ainsi qu'au ministre de l'Éducation.

En 1964, le Public Libraries and Museum Act² établit la nécessité d'une supervision par le secrétariat d'État qui a la possibilité de rappeler à l'ordre les autorités locales ne remplissant pas leurs obligations. Les autorités locales concernées sont principalement :

- le conseil d'un comté ou d'un arrondissement de comté ;
- le conseil d'un arrondissement de Londres et le conseil communal de la ville de Londres ;
- le conseil d'un district urbain ou d'un arrondissement autre qu'un comté

Le secrétariat d'État a également un devoir de promotion et d'amélioration des services. Entre 1988 et 2004, les statuts constituant les normes nationales sont revus plusieurs fois par le DCMS*, le Department for Digital, Culture, Media and Sport. Voici un rappel des dates clés telles qu'elles sont listées dans le troisième rapport de la session 2004-2005 du Culture, Media and Sport Committee de la Chambre des communes³ (voir *tableau page suivante*) :

2. La loi sur les bibliothèques publiques et les musées. Consultable en ligne : < <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75> >.

3. Culture, Media and Sport Committee, *Public Libraries, Third Report of Session 2004-05, volume I*, House of Commons, 10 mars 2005. [En ligne] < <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmcumeds/81/81i.pdf> >.

Tableau 1. Liste chronologique des normes relatives aux bibliothèques publiques

Dates	Dénominations
1850	The Public Libraries Act
1964	The Public Libraries and Museums Act
1998	Annual Library Plans
2001	Public Library Standards (26)
2002	Public Library Position Statements (remplaçant Annual Library Plans)
2003	Framework for the Future (stratégie nationale)
2004	Public Library Service Standards (10) (remplaçant Public Library Position Statements et les originels Public Library Standards)

Source : < <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmcmuceds/81/o8105.htm> >.

Tim Coates, qui signe par ailleurs plusieurs contributions dans cet ouvrage⁴, responsable de plusieurs campagnes de soutien aux bibliothèques, dénonce dès 2004 le fait que l'on n'a pas prévu de garant pour assurer la bonne marche des services : « La première série de normes nationales a été produite sans indications ni directives ; la deuxième série a été publiée sans que l'on ait analysé pourquoi les Standards de 2001 avaient échoué ; enfin, le Framework for the Future⁵ était une déclaration de politique générale sans accompagnement managérial pour répondre aux besoins du public qui, en tout état de cause, n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation professionnelle. »⁶

Valse des normes et flou dans les statistiques

Les difficultés de financement, aggravées en 2010 par le plan d'austérité initié par le gouvernement Cameron⁷, se sont accompagnées de vagues de modifications des règlements et statuts rendant plus difficiles les analyses de la situation et les comparaisons. Enjeu stratégique, les statistiques font l'objet

4. Voir l'encadré « Les origines du service des bibliothèques publiques au Royaume-Uni » p. 32, et l'entretien avec Tim Coates p. 99.

5. NDT : « *Encadrer le futur* » : stratégie nationale d'évolution des services de bibliothèque publiée en 2003. [En ligne]. < <https://libraries.communityknowledgehub.org.uk/resource/framework-future> >.

6. Tim Coates, cité dans *Public Libraries...*, *op. cit.*

7. Plan d'austérité annoncé par David Cameron et présenté par le ministre des Finances, George Osborne, en octobre 2010, qui visait à trouver 83 milliards de livres (95 milliards d'euros) d'économies en cinq ans, touchant particulièrement les finances locales.

d'une veille constante : en 2016, le groupe de travail du DCMS publie un jeu de données⁸ consistant en une simple liste de noms, adresses physiques, messageries et sites internet des bibliothèques britanniques⁹. Sous la pression des associations de soutien, le ministre en charge des bibliothèques, John Glen, annonce quelques mois plus tard que le gouvernement publierait l'intégralité des données statistiques avant l'hiver 2017.

Kevin Brennan, alors secrétaire d'État adjoint du ministre de l'opposition (ou *shadow minister*)¹⁰ de la culture, des médias et des sports¹¹ du parti travailliste, confie à *The Bookseller*, à propos de ces données : « Cette annonce intervient après plusieurs mois de pression de la part de l'équipe de l'opposition travailliste au DCMS¹² dans le cadre des questions parlementaires, du dispositif de la loi sur la liberté de l'information¹³ et de l'examen de la question par le porte-parole du gouvernement à la Chambre. [...] La publication de ces données a plus d'un an de retard et, depuis, les bibliothèques ont subi un autre coup de massue de 66 millions de livres. Les bibliothèques sont résilientes, mais les services précieux qu'elles fournissent continuent d'être mis en péril par les coupes brutales des conservateurs dans les budgets des administrations locales. Afin de protéger nos bibliothèques publiques, nous avons besoin de données sur le secteur. Les syndicats examineront attentivement l'ensemble de données lorsqu'elles seront publiées. »¹⁴

Ministre de l'opposition ou *shadow minister*

La notion de *shadow minister* est importante dans la compréhension du fonctionnement des institutions politiques britanniques : « Dans la période contemporaine, le système de partis qui siègent au Parlement britannique présente l'aspect de la stabilité et de la pérennité. Dominé par l'alternance au pouvoir de deux grands partis



8. DCMS, "Public libraries in England: basic dataset (as on 1 July 2016)". [En ligne] < https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/609034/Public_libraries_in_England_basic_dataset__as_on_1_July_2016_.csv/preview >.

9. Natasha Onwuemezi, "Disappointment over 'basic' Taskforce dataset", *The Bookseller*, 31 mars, 2017. [En ligne] < <https://www.thebookseller.com/news/disappointment-over-basic-taskforce-dataset-518276> >.

10. Sur la signification de ce terme, voir encadré ci-après.

11. *Deputy shadow secretary of state for the Department for Culture, Media and Sport*.

12. *Labour Shadow DCMS team*.

13. Le « FOI process » : Freedom of Information process (loi sur la liberté de l'information). La Freedom of Information Act (FOIA) donne à chacun le droit d'accéder aux informations numériques détenues par les organisations du secteur public. N'importe qui peut demander l'accès aux sources. [En ligne] < <https://www.gov.uk/make-a-freedom-of-information-request> >.

14. Natasha Onwuemezi, "Library book spend falls £45m in 10 years", *The Bookseller*, 19 décembre 2017. [En ligne] < <https://www.thebookseller.com/news/library-book-spend-plummets-695991> >.

majoritaires – le parti conservateur et le parti libéral jusque dans les années 1920 puis le parti conservateur et le parti travailliste –, il fonctionne institutionnellement, et même architecturalement, sur la base de cette symétrie. La configuration de la Chambre des communes permet ainsi à chacun de ces deux partis de siéger de part et d'autre du Président de la Chambre (désigné par le terme de *Speaker*), en fonction de son statut de parti de gouvernement ou d'opposition. L'opposition officielle dispose de prérogatives qui lui sont propres : le leader de l'opposition est ainsi autorisé à affronter directement le Premier ministre à la tribune ; le groupe parlementaire s'organise selon les mêmes principes que le parti de gouvernement affichant non seulement une base parlementaire qui siège sur les rangs de derrière (*backbenchers*) tandis que les députés de la première rangée (*frontbenchers*) sont invités à former un contre-gouvernement (*shadow cabinet*) dont les membres sont affectés à des portefeuilles spécifiques (l'intérieur, les affaires étrangères, les finances...) à l'instar des ministres du gouvernement qui siègent également au premier rang, de l'autre côté, et leur font face. Autour de cette opposition officielle gravite aussi un certain nombre d'autres partis dont l'importance numérique est relative : les libéraux-démocrates, considérés comme le troisième parti, et ceux des petits partis qui disposent de quelques sièges aux Communes.

Source : Agnès Alexandre-Collier et Emmanuelle Avril, « Introduction », in *Les partis politiques en Grande-Bretagne*, sous la direction d'Agnès Alexandre-Collier et Emmanuelle Avril, Armand Colin, 2013, p. 5-20.

Déjà en 2013, le CILIP* (Chartered Institute of Library and Information Professionals)¹⁵ déplorait qu'aucun cadre national d'évaluation ne soit institué pour répondre au besoin de bibliothèques équitablement réparties sur le territoire et à la sauvegarde d'emplois professionnels rémunérés. Phil Bradley, son président de l'époque, soulignait le flou entretenu autour des termes utilisés par le DCMS sur ce que devrait être « un service complet et efficace » de bibliothèques¹⁶. Au sein même du groupe consultatif ministériel, on soulignait déjà en 2005 dans un rapport¹⁷ qu'au moment où les bibliothèques devraient être des institutions indispensables aux autorités locales et nationales, les cadres et obligations les régulant étaient abandonnés un à un. Les auteurs y suspectaient que les normes avaient été suivies de manière trop souple, laissant trop de libertés aux autorités locales au détriment de la qualité et de l'amélioration de ces services.

En 2016, la Chambre des lords est invitée par les associations de soutien aux bibliothèques publiques à intervenir à propos de la crise du secteur et

15. Organisme professionnel de bibliothécaires, de spécialistes de l'information et de gestionnaires de connaissances. < <https://www.cilip.org.uk/> >.

16. Voir chapitre 4, « Existence ou utilité des bibliothèques ? », p. 75.

17. Voir note 4.

à s'engager à soutenir les libraires indépendantes¹⁸. Dans la note préalable au débat parlementaire consécutif du 13 octobre 2016, le problème des statistiques est évoqué¹⁹ : « Les statistiques sur le nombre de bibliothèques publiques se sont avérées controversées, en particulier le nombre de fermetures. En réponse à une question parlementaire le 23 février 2016, le ministre d'État à la Culture et à l'Économie numérique, Edward Vaizey, a déclaré : “de janvier 2010 à janvier 2016 environ, 110 bibliothèques publiques ont fermé en Angleterre et au moins 77 nouvelles bibliothèques publiques ont ouvert, en comptant les délocalisations vers les nouveaux bâtiments” [...]. Cependant, ces chiffres ont été critiqués par le CILIP qui a cité des chiffres du CIPFA [Chartered Institute of Public Finance and Accountancy]* qui indiquaient qu'il y avait eu une réduction nette de 178 bibliothèques entre 2009-2010 et 2014-2015. »²⁰ De fait, entre 2014 et 2015, la coupe budgétaire s'est élevée à 50 millions de livres (68,9 millions d'euros) selon le rapport annuel du CIPFA²¹.

Lord Collins (travailleuse) le rappelle également lors du débat du 13 octobre 2016 : « Les chiffres présentés par le gouvernement étaient totalement en désaccord avec le Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, les études indépendantes de la BBC et ce que le public pouvait constater dans ses bibliothèques locales. Comme nous l'ont dit les nobles lords, la BBC a déclaré, d'après ses recherches, qu'au cours des six dernières années, 343 bibliothèques ont fermé. De ce nombre, 132 étaient des services mobiles. Depuis, les chiffres ont augmenté. Le nombre d'employés rémunérés dans les bibliothèques est passé de 31 777 en 2010 à 24 044, soit une baisse de 7 933, soit 25 % du personnel rémunéré dans les 182 administrations locales qui ont fourni des données comparables. En outre, 174 bibliothèques ont été transférées à des groupes communautaires et 50 ont été confiées à des organisations extérieures. Ceci s'ajoute à une réduction de 180 millions de livres sterling depuis 2010. »²²

18. Natasha Onwuemezi, “Lords to debate library ‘crisis’ and independent bookshops”, *The Bookseller*, 3 octobre 2016. [En ligne] < <https://www.thebookseller.com/news/house-lords-libraries-and-bookshops-debate-404111#> >.

19. Voir chapitre 7, « Des auteurs engagés : poids médiatique et conviction politique », p. 171.

20. House of Lords Library, *Local Libraries and Independent Bookshops in the UK*, Lords Library notes LLN-2016-0047, 29 septembre 2016. [En ligne] < <https://lordslibrary.parliament.uk/research-briefings/lln-2016-0047/> >.

21. *Library funding cut by £50m*, note de presse : CIPFA, 9 décembre 2015. [En ligne] < <https://www.cipfa.org/about-cipfa/press-office/archived-press-releases/2015-press-releases/library-funding-cut-by-%C2%A350m> > [NDÉ : ce lien est cassé.]

22. House of Lords Hansard, *Lords debates role of libraries and independent bookshop*. Retranscription des débats. [En ligne] < <https://hansard.parliament.uk/Lords/2016-10-13/debates/C8C0345D-B9F6-4EF9-BFE2-A58A6618529D/LibrariesBookshopsAndBooksellers> >.

LES MISSIONS DES BIBLIOTHÈQUES EN DÉBAT

Éducation et inclusion, missions majeures des bibliothèques²³

Le 13 octobre 2016 un débat est initié par une motion de soutien aux bibliothèques et aux librairies britanniques déposée par Lord John Bird (indépendant), fondateur du magazine *The Big Issue*²⁴, à l'issue duquel il demande un fonds de secours au gouvernement pour pallier le manque de moyens et appelle le gouvernement à fournir une aide financière d'urgence.

John Bird²⁵ souligne l'importance culturelle, citoyenne et éducative des bibliothèques et des librairies du Royaume-Uni et mentionne plus de 500 fermetures de bibliothèques publiques entre 2010 et 2016 et près de 9000 emplois perdus. Il dénonce la fragilité actuelle de l'écosystème du livre, le rôle des bibliothèques et le manque de soutien de l'État aux autorités locales au moment où celles-ci en sont réduites à économiser sur les services culturels, en dépit de la loi de 1964: « Si nous faisons une économie ici, nous ferons une perte ailleurs. La santé, la sociabilité, le travail et bien d'autres questions entrent en jeu. Je vous supplie tous, avant de permettre qu'une autre bibliothèque soit perdue ou qu'un bibliothécaire soit mis à pied, de réfléchir sérieusement à la question "Est-ce vraiment une économie?". C'est plus généralement le poids de la disparition de ces services et leur impact sur l'évolution de la place de la Grande-Bretagne à l'international qui préoccupe le parlementaire: le désordre entraîné par les fermetures représente selon lui un risque pour la société tout entière: « Cela se traduira par le dérèglement, la criminalité, les difficultés pour les écoles et le fait que les enfants ne pourront pas trouver un emploi parce qu'ils n'auront pas les compétences et les capacités nécessaires. »

Insistant sur la mission sociale et éducative des bibliothèques, Lord Graham Tope (libéral-démocrate) cite le CILIP qui décrit la Grande-Bretagne comme étant au bord du « précipice de la plus importante crise de l'accès aux compétences scolaires et aux savoirs de l'après-guerre », et déjà « à la queue des classements en matière d'alphabétisation des adolescents parmi vingt-trois nations développées ». Il insiste par ailleurs sur le nombre d'études déjà

23. Sauf mention contraire, toutes les citations de cette partie sont tirées de la retranscription des débats parlementaires du 13 octobre 2016. [En ligne] < <https://hansard.parliament.uk/Lords/2016-10-13/debates/C8C0345D-B9F6-4EF9-BFE2-A58A6618529D/LibrariesBookshopsAndBooksellers> >.

24. Journal vendu à la criée par des personnes sans domicile fixe, créé en 1991 par Lord John Bird et Gordon Roddick. Également disponible en ligne: < <https://www.bigissue.com/> >.

25. < <https://hansard.parliament.uk/Lords/2016-10-13/debates/C8C0345D-B9F6-4EF9-BFE2-A58A6618529D/LibrariesBookshopsAndBooksellers> >

réalisées et le manque d'actions consécutives à ces études : « Nous attendons avec impatience de savoir ce que le gouvernement compte faire, non par le biais de rapports et d'études, mais avec des mesures concrètes. » La mission des bibliothèques dans le cadre de l'apprentissage, de la prise en charge des difficultés sociales et des personnes en situation de handicap est soulignée par la baronne Hollins (indépendante) : « Les bibliothèques et les librairies devraient être des acteurs importants de toutes les communautés, afin de soutenir le plus grand nombre possible de personnes, y compris les personnes handicapées, et leur permettre de socialiser, de se divertir et de se former. Les bibliothèques sont gratuites, chaleureuses et accueillantes et offrent généralement un environnement favorable aux personnes handicapées. C'est très important pour les personnes dont le taux d'emploi est si faible – moins de 10 % des personnes ayant des troubles d'apprentissage ont un emploi. »

Pour la baronne Gail Rebusk (travailleuse), éditrice et présidente du groupe Penguin Random house UK, la baisse du niveau d'alphabétisation aura des répercussions sur la compétitivité à venir du pays.

La bibliothèque, au cœur de la communauté, moteur de changement numérique

Lord Ranbir Singh Suri (conservateur) demande le maintien *a minima* du financement actuel et l'arrêt des coupes budgétaires, tout en resituant la problématique dans le contexte du Brexit : « Je soutiendrai sans réserve une telle politique dans le cadre d'une nouvelle politique économique post-Brexit. Les circonstances dans lesquelles l'ancien chancelier a défini ses règles budgétaires ont changé. Il est logique que notre politique évolue également ». Lord Griffiths of Burry Port (travailleuse), s'appuyant sur une analyse coût-bénéfice des bibliothèques, déclare : « C'est un investissement sous toutes ses formes permettant de garantir une nation, une communauté et une région bien structurées et équilibrées socialement » et de souligner alors la double contrainte portée par la loi de 1964 qui oblige la fourniture par les autorités locales d'un « service de bibliothèque complet et efficace qui réponde aux besoins de leurs communautés compte tenu des ressources disponibles » et fait reposer l'obligation de contrôle sur l'État qui doit « surveiller et [...] promouvoir l'amélioration du service des bibliothèques publiques. »

L'évêque de St Albans, membre de droit de la Chambre des lords, et le comte de Clancarty (indépendant) mentionnent quant à eux le soutien à la culture numérique et l'accompagnement vers la lecture à l'ère des nouvelles technologies. Robert Usherwood le soulignait déjà en 2010 dans son intervention *Library closures* : « Compte tenu des mutations sociales et technologiques intervenues depuis 1964, la "bibliothèque complète et efficace" du XXI^e siècle

doit élargir son éventail de supports pour inclure des formes numériques et électroniques d'œuvres d'imagination et des sources d'information.»²⁶

Indissociable lien entre industrie du livre et bibliothèques

Gail Rebuck s'inquiète du nombre d'emplois en danger, notamment dans l'édition puisque «l'ensemble du secteur [...] soutient plus de 200 000 travailleurs au Royaume-Uni et 2 270 éditeurs de livres britanniques sont actuellement soumis à la TVA». Ce secteur est central pour les industries créatives du Royaume-Uni et «contribue à l'économie britannique à hauteur de 10,2 milliards de livres par an».

Lord Addington (libéral-démocrate) insiste également sur un nécessaire soutien mutuel : «Si nous voulons encourager la valeur des bibliothèques et la diversité qu'offrent les librairies, nous devons commencer à nous interroger sur la manière dont elles se nourrissent les unes les autres et se soutiennent mutuellement, dans une perspective à long terme. Sans cela, nous risquons de perdre une grande partie de ce qui donne à la vie civilisée ce petit peu de confort.» Lien entre les deux secteurs également souligné en 2017 à *The Bookseller* par Tim Coates : «L'industrie de l'édition et les bibliothèques doivent se rapprocher, pour leur salut commun – leur trop longue séparation, et à trop d'égards, a infligé de graves dommages à chacune.»²⁷

L'engagement bénévole, élément indispensable de la survie des bibliothèques ?

Le bénévolat²⁸, mis en avant par de nombreux parlementaires, était une idée phare du programme Big Society du gouvernement Cameron appelant à la responsabilité de chacun : «Certains parlent de libéralisme, d'autres de redonner le pouvoir aux gens. Certains parlent de liberté, d'autres de responsabilité. Moi, je parle de Big Society.»²⁹

26. Robert Usherwood, *Library closures: Written evidence submitted by Professor Robert Usherwood* (LIB 034), janvier 2012. [En ligne] < <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcumeds/587/587vw34.htm> >.

27. Natasha Onwuemezi, "Library book spend falls £45m in 10 years", *The Bookseller*, 19 décembre 2017. [En ligne]. < <https://www.thebookseller.com/news/library-book-spend-plummets-695991> >.

28. Cette question du bénévolat fait l'objet d'une contribution de Frédéric Blin en page 150.

29. David Cameron, discours du 19 juillet 2010, in «Royaume-Uni, de l'Empire au Brexit», «Manière de voir», n° 153, juin-juillet 2017, *Le Monde diplomatique*. [En ligne] < <https://www.monde-diplomatique.fr/mav/153/CAMERON/57546> >. Voir aussi chapitre 5, «Mouvement de défense des bibliothèques publiques britanniques 2010-2015», p. 111.

De fait, nombre de bibliothèques ne peuvent fonctionner sans le bénévolat. Le comte de Kinoull (indépendant) s'en félicite : « Nous ne serions pas en mesure d'offrir nos services sans ces merveilleux bénévoles. » Quant à l'évêque de St Albans, il souligne le rôle des bibliothèques dans la structure sociale et l'importance cruciale de donner aux autorités locales les moyens de réinventer les espaces communautaires existants : « en les aidant à rénover ces zones, à trouver du personnel, très souvent des bénévoles, en apportant de nouveaux équipements et, de façon essentielle, en les connectant à internet, de manière à pouvoir fournir la communauté locale. »

Cette opinion est pourtant loin d'être partagée par tous : Gail Rebuck dénonce l'augmentation de 93 % du nombre de bénévoles au détriment d'un service rendu par des professionnels formés et rémunérés, et le comte de Clancarty proteste quant à la définition même du terme *bibliothèques* : « Les bibliothèques s'inscrivent dans un contexte social plus large. La croyance dans les bibliothèques est une croyance dans les livres. J'insiste sur le fait que par "bibliothèques", j'entends "bibliothèques publiques", pas les bibliothèques de bénévoles, parce que ce doit être une valeur reconnue par la société dans son ensemble. »

En 2012 déjà, Dan Jarvis, du parti travailliste, alors ministre de l'opposition (*shadow minister*) des Arts et de la culture publiait un rapport sur la politique des bibliothèques publiques *Libraries: Innovation, Co-location and Partnership*³⁰, réclamant des mesures immédiates au gouvernement Cameron. Ce rapport soulignait le rôle central des bibliothèques au sein des communautés et l'importance du travail des professionnels au moment où le bénévolat se généralisait. La même année, Robert Usherwood insistait sur l'évolution nécessaire des services proposés à la population : « Un service de bibliothèque complet et efficace pour le XXI^e siècle doit inclure tous les éléments et services énumérés dans la loi de 1964, ainsi que du matériel et des services supplémentaires reflétant les changements survenus dans les domaines de l'éducation, de la technologie et de la société. Ce devrait être gratuit et géré par des bibliothécaires professionnels. »³¹

30. Kevin Brennan, *Labour's Policy Review: Libraries: Innovation, Co-location and Partnership*, rapport de travail, 2012. [En ligne] < <https://www.policyforum.labour.org.uk/uploads/editor/files/LIBRARIES.pdf> >.

31. Robert Usherwood, *Library closures: Written evidence submitted by Professor Robert Usherwood* (LIB 034), janvier 2012. [En ligne] < <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcumeds/587/587vw34.htm> >.

UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT EN DEMI-TEINTE ET UN « CANARI DANS LA MINE »

L'enquête annuelle du CIPFA 2015-2016 fait état d'une réduction des dépenses de 25 millions de livres pour les bibliothèques locales et des budgets de fonctionnement diminués³². Le même institut indique dans son rapport de l'année suivante³³ une nouvelle diminution des dépenses équivalente à 66 millions de livres. C'est dans ce contexte, et en réponse à l'ensemble de ces préoccupations, que Lord Ashton of Hyde, sous-secrétaire d'État, ministre de la Culture, des Médias et du Sport, élude le 13 octobre 2016 les arguments des parlementaires en rappelant que la responsabilité des bibliothèques relève des autorités locales, et reconnaissant qu'il est de la responsabilité du gouvernement « de veiller à ce que les autorités locales s'acquittent correctement de leurs obligations ». Il déclare cependant à la Chambre des lords que le gouvernement est « déterminé à soutenir les bibliothèques » et mentionne l'utilisation de bénévoles ou encore les bibliothèques ambulantes³⁴.

La défense et la valorisation des bibliothèques sont plus que jamais des causes cruciales et, en 2018, Rob Whiteman, à la tête du CIPFA, lançait une sérieuse alerte : « Nous pouvons considérer les bibliothèques comme un canari dans la mine de charbon en ce qui concerne ce qui se produit dans le secteur des administrations locales, car elles reflètent des tendances de bien plus grande ampleur »³⁵.

32. *Spending on local libraries falls by £25m*, note de presse : CIPFA, 8 décembre 2016. [En ligne] < <https://www.cipfa.org/about-cipfa/press-office/archived-press-releases/2016-press-releases/spending-on-local-libraries-falls-by-%C2%A325m> > [NDÉ : ce lien est cassé.]

33. *Spending on public libraries falls by £66m in a year*, note de presse : CIPFA, 11 décembre 2017. [En ligne] < <https://www.cipfa.org/about-cipfa/press-office/archived-press-releases/2017-press-releases/spending-on-public-libraries-falls-by-%C2%A366m-in-a-year> >.

34. House of Lords Hansard, *Lords debates role of libraries and independent bookshop*. Retranscription des débats. [En ligne] < <https://hansard.parliament.uk/Lords/2016-10-13/debates/C8C0345D-B9F6-4EF9-BFE2-A58A6618529D/LibrariesBookshopsAndBooksellers> >.

35. *Libraries lose branches and staff as spending continues to drop*, note de presse : CIPFA, 7 décembre 2018. [En ligne] < <https://www.cipfa.org/about-cipfa/press-office/latest-press-releases/libraries-lose-branches-and-staff-as-spending-continues-to-drop> >.

Encadré 1. Les origines du service des bibliothèques publiques au Royaume-Uni, par *Tim Coates*

Le réseau des bibliothèques publiques au Royaume-Uni, tel que nous le connaissons aujourd'hui, date des années 1850. C'est l'œuvre d'un certain nombre de personnes, dont William Ewart et Joseph Brotherton, membres du Parlement qui se sont battus et ont défendu cette cause¹. La plupart des objectifs et des principes de fonctionnement correspondent encore aujourd'hui à la vision qu'ils en avaient :

- il s'agit d'un service local, exploité et financé par les conseils municipaux ;
- c'est un service financé par les impôts locaux ;
- il met gratuitement à la disposition de tous de la documentation et de l'information ;
- les bâtiments sont importants et peuvent être utilisés par la collectivité locale ;
- son personnel se compose de personnes expertes dans leur domaine.

Le financement local était suffisant pour couvrir les coûts quotidiens de fonctionnement, mais il fallait un apport financier en investissement pour construire le vaste réseau de bibliothèques, dont la plupart existent toujours. Ce capital a été bien souvent fourni par des philanthropes célèbres, dont Andrew Carnegie, John Passmore Edwards et Henry Tate².

La loi sur les musées et les bibliothèques (1964)

En 1964, la loi sur les musées et les bibliothèques (Public Libraries and Museums Act) est adoptée à l'échelle nationale par le gouvernement qui définit encore aujourd'hui le mode de fonctionnement des bibliothèques et l'origine des fonds dont elles disposent³. Elle a souvent été réexaminée mais elle n'a pas été modifiée car le Parlement a, à plusieurs reprises récemment, sciemment décidé qu'elle devrait toujours s'appliquer.

Il s'agit en effet d'une définition très claire et très brève. Voici ce qu'elle stipule à l'article 7 :

Devoir général des autorités régissant les bibliothèques

(1) Il incombe à chaque autorité régissant une bibliothèque de fournir un service de bibliothèque complet et efficace à toutes les personnes désireuses d'y avoir recours. Toutefois, bien qu'une administration de bibliothèque ait le pouvoir de mettre à la disposition de toute personne une offre d'emprunt de livres et d'autres documents, elle n'est pas tenue, en vertu du présent paragraphe, de mettre ces dispositifs à la disposition de personnes autres que celles dont la résidence ou le lieu de travail se trouve dans la zone de la bibliothèque ou qui suivent des études à temps plein dans cette zone.

(2) Dans l'exercice de ses fonctions en vertu du paragraphe précédent, l'administration d'une bibliothèque doit notamment tenir compte de l'opportunité :

- a) d'assurer, par la gestion de fonds adéquats, par des accords avec d'autres bibliothèques et par tout autre moyen approprié, que des installations soient disponibles pour l'emprunt de livres et d'autres imprimés, d'images, de disques, de films et autres documents, en nombre, gamme et qualité suffisants pour répondre aux besoins généraux et particuliers tant des adultes que des enfants ;



b) d'encourager les adultes et les enfants à utiliser pleinement le service de bibliothèque, de donner des conseils quant à son utilisation et de mettre à leur disposition les renseignements bibliographiques et autres dont peuvent avoir besoin les personnes qui l'utilisent ;

c) de s'assurer, en ce qui concerne toute question concernant l'administration de la bibliothèque en tant que telle et de toute autre autorité dont les fonctions peuvent être exercées dans le secteur de la bibliothèque, qu'il existe une pleine coopération entre les personnes engagées dans l'exercice de ces fonctions.

La loi a ensuite ajouté une nouvelle disposition, à savoir que :

Le secrétaire d'État supervisera le service des bibliothèques

– dès l'entrée en vigueur de la présente loi, le secrétaire d'État (ou le ministre de l'administration centrale) est chargé de superviser et de promouvoir l'amélioration du service des bibliothèques publiques, et

– chaque autorité régissant une bibliothèque doit fournir les renseignements et les installations nécessaires à l'inspection des locaux, du fonds et des registres de la bibliothèque que le secrétaire d'État peut exiger pour s'acquitter de ses fonctions en vertu du présent article.⁴

Les mots « complet » et « efficace » utilisés dans la loi de 1964 sont des termes parfaitement clairs en anglais. Toutefois, dans le contexte de cette loi, le secteur des bibliothèques n'a jamais permis qu'on les définisse d'une manière qui leur permette d'être tenus responsables de quoi que ce soit en gestion ou en droit⁵.

Lorsque les conseils municipaux proposent des fermetures de bibliothèques, cela crée souvent un tollé et des protestations de la population locale. Elles ont parfois donné lieu à un « contrôle judiciaire » au cours duquel le conseil doit expliquer à un juge pourquoi et comment cette mesure doit être prise.

Au cours de ces contrôles, le jugement n'a jamais déterminé ce que l'on entendait par « complet » ou « efficace ». On n'a pas non plus cherché à savoir si le secrétaire d'État avait agi correctement et conformément aux obligations qui lui incombent en vertu de la loi de 1964.

Au contraire, dans chaque cas, le juge s'est plutôt concentré sur la question de savoir si le conseil municipal s'était acquitté de ses obligations en vertu des lois relatives à « l'égalité » et, plus spécifiquement, si le conseil avait procédé à la « concertation » nécessaire requise par les lois sur l'action des autorités locales. C'est sur la question de la concertation que le tribunal a parfois trouvé des failles. Dans ces cas, le conseil a réorganisé la concertation de manière correcte et a ensuite procédé aux fermetures. Chacun des juges a déterminé que le conseil municipal, dûment élu, était totalement libre d'agir comme il l'entendait, pour autant qu'il agissait conformément aux lois générales sur l'administration locale.

Aujourd'hui, il y a 151 autorités régissant des bibliothèques en Angleterre (dont 32 à Londres), 29 en Écosse, 22 au pays de Galles et une en Irlande du Nord⁶.

Il existe une nomenclature des bibliothèques disponible en données ouvertes sur le site data.gov.uk. Par ailleurs, on y trouvera un ensemble de données sur le nombre de bibliothèques. L'ensemble de données fournit des renseignements sur les bibliothèques publiques d'Angleterre provenant du Libraries Taskforce. Il indique le nombre

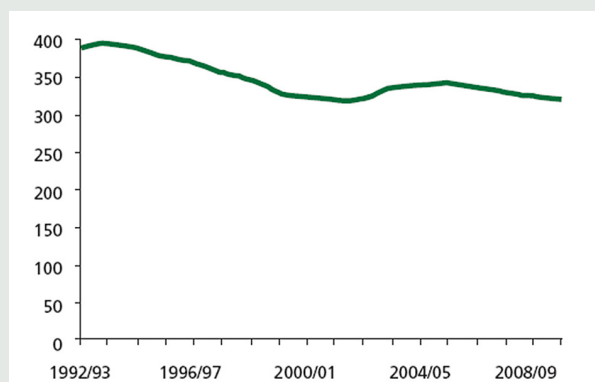


de bibliothèques fixes en Angleterre (statutaires et non statutaires) au 1^{er} juillet 2016. Le jeu de données étendu comprend également le type de bibliothèque, le nombre d'heures d'ouverture ainsi que les bibliothèques qui ont été temporairement fermées le 1^{er} juillet, par exemple pour rénovation. Les définitions des types de bibliothèques utilisées dans l'ensemble de données sont jointes à titre de référence.

En 2017, il y avait 2853 bibliothèques en Angleterre (dont 328 à Londres), 521 en Écosse et 244 au pays de Galles. Cela fait un total de 3 618. En 1997, il y en avait 4 448, soit une baisse de 830 (ou 19 %).

Dans les années 1970 et 1980, le réseau des bibliothèques publiques du Royaume-Uni était extrêmement populaire et bien utilisé. Les registres indiquent environ 600 millions de visites annuelles et d'emprunts de livres. Cependant, **dans les années 1990**, leur popularité a commencé à décliner⁷.

Figure 1. Nombre de visites (en millions) dans les bibliothèques publiques (Royaume-Uni)



Au début des années 2000, le secrétaire d'État a brièvement tenté de superviser le réseau des bibliothèques. Il a obtenu des budgets afin d'équiper d'ordinateurs publics les bibliothèques publiques et il a créé un ensemble de « normes pour les bibliothèques » afin d'aider les bibliothèques publiques à améliorer leur performance.

Cependant, en 2005, le déclin de l'utilisation du service était si important qu'une commission parlementaire a noté que « des mesures urgentes sont requises de la part des responsables des bibliothèques pour inverser la tendance à la baisse du nombre de visiteurs, du nombre de prêts et de la nature des fonds documentaire. Nos recommandations portent sur le rôle des bibliothèques dans la promotion de la lecture et sur la nécessité de mécanismes efficaces pour s'assurer que toutes les bibliothèques publiques du pays atteignent les normes d'excellence que le public attend d'elles »⁸.

Cette commission Culture, Média et Sport publie un rapport de 64 pages qui fera date et qui se conclut par 42 recommandations. Elle n'a à aucun moment constaté que le « déclin » était dû à un manque de moyens. D'ailleurs, elle a même souligné que personne n'avait suggéré que tel était le cas⁹.

Malheureusement, ces 42 recommandations n'ont guère été prises en compte et le déclin s'est poursuivi. Les autorités locales répugnaient à prendre conseil sur leurs activités auprès d'un ministre du gouvernement central.



Très peu de temps après, les « normes pour les bibliothèques » ont été supprimées en Angleterre.

De nombreux rapports gouvernementaux et professionnels ont tenté de trouver de nouveaux rôles et de nouvelles approches pour les bibliothèques. Il y a eu plusieurs débats infructueux au Parlement, qui n'ont pas reconnu ou abordé la question de la baisse de l'utilisation des services offerts par les bibliothèques. En particulier, en 2012, l'enthousiasme suscité par le rôle des bibliothèques à « l'ère numérique » était grand – mais en dépit de tout cela, rien n'a été fait pour rétablir la confiance du public dans ce service.

En 2014, le secrétaire d'État a mis sur pied un groupe de travail sur les bibliothèques (Libraries Taskforce*) afin de définir le rôle des bibliothèques à notre époque et permettre ainsi d'apporter des améliorations immédiates¹⁰ :

Le rôle du groupe de travail est de permettre la mise en œuvre des recommandations du Independent Library Report for England¹¹ et de s'appuyer sur les bonnes pratiques existantes, les partenariats et différentes activités qui soutiennent déjà les bibliothèques publiques afin d'y ajouter de la valeur. Ce groupe de travail a également pour rôle la promotion des bibliothèques auprès des administrations nationales et locales et des bailleurs de fonds potentiels, et déploie un discours fort et cohérent sur la contribution des bibliothèques publiques à la société et aux collectivités locales. Le groupe de travail rend compte aux ministres par l'intermédiaire du Département du numérique, de la culture, des médias et des sports (DCMS) et de l'Association des administrations locales (LGA).

Le groupe de travail a publié des rapports et des vade-mecum.

En 2017, le nombre de visites annuelles dans les bibliothèques britanniques est tombé à 250 millions et le nombre d'emprunts de livres à 150 millions. Les pouvoirs publics ont commencé à fermer des bibliothèques faute d'utilisation de ces équipements et à réduire les budgets car, après la crise économique de 2008, ces budgets étaient jugés plus nécessaires ailleurs.

En 2019, le groupe de travail a mis fin à ses activités par manque de résultats.

Le résultat final est qu'il n'y a aucun contrôle sur le fonctionnement du service des bibliothèques publiques en dehors des actions déterminées par les conseils municipaux. De plus, l'accent qui a été mis sur le rôle des bibliothèques au sein des collectivités (plutôt qu'en tant que service de lecture) a fait en sorte que les conseils locaux peuvent décider exactement quels services une bibliothèque devrait offrir. Il n'y a aucune obligation, implicite ou réelle, de fournir un service à ceux qui souhaitent lire.

(Texte traduit par Lara Toutou.)

1. Kelly & Kelly, *Books for the People: an Illustrated History of the British Public Library*, London: Andre Deutsch, 1977, p. 77.
2. Kelly, *History of Public Libraries in Great Britain 1845-1965*, London: Library Association, 1973, p. 107-137.
3. Public Libraries and Museums Act 1964. [En ligne] < <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75/contents> >.
4. Public Libraries and Museums Act 1964. [En ligne] < <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75/crossheading/the-public-library-service?view=plain> >.



5. Voir chapitre 4, « Existence ou utilité des bibliothèques? », p. 75.
6. < <https://www.gov.uk/government/publications/public-libraries-in-england-basic-dataset> >
7. Chiffres provenant du CIPFA – Chartered Institute of Public Finance Accountants –, données annuelles sur les bibliothèques publiques.
8. Culture, Media and Sport Committee, "New Report: Public Libraries", 9 mars 2005. [En ligne] < <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/culture-media-and-sport/cms-050309/> >.
9. House of Commons ; Culture, Media and Sport Committee, Public Libraries. Third Report of Session 2004–05. Volume I. [En ligne] < <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmcumeds/81/81i.pdf> >.
10. < <https://www.gov.uk/government/groups/libraries-taskforce> >
11. NDT : rapport indépendant sur les bibliothèques en Angleterre publié le 18 décembre 2014. [En ligne] < <https://www.gov.uk/government/publications/independent-library-report-for-england> >.